

NIJMEGEN MIGRATION LAW WORKING PAPERS SERIES



2014/02

Arno Overmars

Kwaliteitszorg voor internationale
studenten via gedragscodes: een
Europese vergelijking

ISSN 2212-7526

Nijmegen Migration Law Working Papers Series 2014/02

Centre for Migration Law
Faculty of Law
Radboud University Nijmegen
P.O. Box 9049
6500 KK Nijmegen
The Netherlands

Editors Carolus Grütters
 Ashley Terlouw

Lay-out Hannie van de Put

Cover photo Erik van 't Hullenaar

© 2014, Arno Overmars

url: <http://www.ru.nl/law/cmr/research/working-papers>

KWALITEITSZORG VOOR INTERNATIONALE STUDENTEN VIA GEDRAGSCODES: EEN EUROPESE VERGELIJKING

Arno Overmars*

Abstract

Of all residence permits issued annually in the EU, about 20% is issued for purposes of studies.¹ The Students Directive,² that intends to achieve an increase of student mobility with regard to students from outside the EU, (in part) could be implemented by means of self-regulation, like a code of conduct. Four EU Member States (Denmark, Estonia, Ireland and the Netherlands) have a code of conduct, developed by the sector, and which operates in addition to national legislation. Information to international students and safeguarding the quality of the study programmes are the most important subjects in the codes. The codes are primarily a marketing instrument; only after that they intend to safeguard quality. However, an increase of student mobility has been achieved. The number of non-EU students entering higher education in the EU increased from 2008 to 2012, but the introduction of cost price tuition fees resulted in a substantial reduction of the number of new applications for a residence permit for study purposes in the countries concerned.

Keywords

Codes, (self-)regulation, student migration, Students Directive, Europe

1. Inleiding

Enkele jaren geleden schreef Roel Fernhout een prachtig artikel over de Nederlandse Gedragscode hoger onderwijs. Het had als titel *Buitenlandse studenten en goed onderwijsgedrag*.³ Een groot deel van Roel's loopbaan heeft in het teken gestaan van goed gedrag op het gebied van (Europees) migratierecht en klachtrecht. *Buitenlandse studenten en goed onderwijsgedrag* ziet op de behandeling van een specifieke groep vreemdelingen in Nederland: internationa-

* Als secretaris van de Landelijke Commissie Gedragscode werkzaam bij de Dienst Uitvoering Onderwijs van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en als promovendus verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Deze bijdrage, afgesloten op 7 augustus 2013, is op persoonlijke titel geschreven. Dit paper is eerder verschenen in: K. Groenendijk et al., *Issues that Matter. Mensenrechten, minderheden en migranten. Liber amicorum voor prof. mr. R. Fernhout*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 139-149.

1 OECD (2012) Education at a Glance 2012: OECD Indicators. OECD Publishing. Available at: http://www.oecd.org/edu/EAG%202012_e-book_EN_200912.pdf, p. 360.

2 Directive 2004/114/EC dated 13 December 2004, OJEU L 375/12 dated 23 December 2004.

3 R. Fernhout, 'Buitenlandse studenten en goed onderwijsgedrag', in A. Böcker et al. (red.), *Migratierecht en rechtssociologie, gebundeld in Kees' studies*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 59-69.

le studenten. En juist studenten en hun positie tijdens het verblijf in Nederland hebben steeds Roel's warme belangstelling gehad: als universitair (hoofd)docent en (bijzonder) hoogleraar maar ook – sinds de inwerkingtreding in 2006 – als voorzitter van de onafhankelijke commissie die toeziet op de naleving door de Nederlandse universiteiten en hogescholen van de Gedragscode hoger onderwijs.

De Gedragscode bevat door de hoger onderwijssector opgestelde regels op het gebied van voorlichting en kwaliteitsborging bij de toelating van internationale studenten. Door de Nederlandse overheid werd (en wordt) veel waarde gehecht aan deze vorm van zelfregulering. Om die reden werden enkele bepalingen van de Europese Studentenrichtlijn⁴ (2004) dan ook niet geïmplementeerd, maar werd door de overheid volstaan met een verwijzing naar de Gedragscode. Kern van die richtlijn is dat de student een verblijfsvergunning in een EU-lidstaat krijgt, wanneer een erkende instelling van hoger onderwijs in de betreffende lidstaat de student heeft toegelaten om een voltijdse studie te volgen die wordt afgesloten met een erkend getuigschrift. De mobiliteit binnen de EU wordt vergemakkelijkt nu de verblijfsvergunning 'studie' recht geeft op verblijf in een andere lidstaat om daar de studie voort te zetten.

Roel treedt op als medepromotor in mijn onderzoek en zal daarom geïnteresseerd zijn in het antwoord op de vraag of deze Nederlandse situatie uniek is. Kennen meer lidstaten, in aanvulling op wettelijke bepalingen, eigen gedragsregels van het onderwijsveld in relatie tot (de implementatie van) de Studentenrichtlijn? Om deze vraag te beantwoorden heb ik in kaart gebracht welke lidstaten op dit terrein gedragscodes inzetten. Deze landen zal ik in de volgende paragraaf kort schetsen, om daarna in paragraaf 3 de kwaliteitsborging door de onderwijssector in die lidstaten – mede op basis van een vorm van zelfregulering: de gedragscode – te beschrijven. Paragraaf 4 geeft antwoord op een tweede vraag die Roel zou kunnen stellen: is het doel van de Studentenrichtlijn, toename van de mobiliteit naar en binnen Europa, in de betrokken lidstaten gehaald? Het resultaat van de vergelijking beschrijf ik in paragraaf 5. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de gedragscodes in de verschillende landen? De bijdrage wordt afgesloten met enkele concluderende woorden, die aansluiten bij Roel's kritische betrokkenheid bij deze speciale groep vreemdelingen, met name wanneer het gaat om de positionering van lidstaten als aantrekkelijke studiebestemming en de daarop ingezette (overheids)strategieën.

4 Richtlijn 2004/114/EG d.d. 13 december 2004, PbEG L 375/12 d.d. 23 december 2004.

2. Gedragcodes en internationale studenten

Eind 2011 heb ik een enquête uitgezet onder de ministeries van Onderwijs van de Europese lidstaten. De vragenlijst zag op de wijze van implementatie van de Studentenrichtlijn en dan met name het gebruik van gedragcodes van de onderwijssector op het terrein van internationale studenten. Een aanvullende bevraging is uitgezet via het Nederlands contactpunt van het Europees Migratienetwerk.⁵ De reacties van de lidstaten maken duidelijk dat drie andere lidstaten ook een gedragcode kennen: Denemarken (zelfs 2 gedragcodes!), Estland en Ierland. Estland is, net als Nederland, gebonden aan de Studentenrichtlijn maar Denemarken en Ierland willen niet dat Europa zich met hun nationale migratiebeleid bezig houdt en hebben voor maatregelen op dit terrein daarom bij het Verdrag van Amsterdam (1997) een uitzonderingspositie bedongen. Ik zal hieronder de situatie en het gebruik van de gedragcodes in de landen kort schetsen.

Gebonden lidstaten: Estland en Nederland

Estland werd in mei 2004 lid van de Europese Unie. Het Parlement, de regering en het ministerie van Onderwijs en Wetenschap zijn verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid. Het Estse hoger onderwijs kent een binair stelsel, met een onderscheid tussen wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs.⁶

Tien van de twaalf richtlijnbepalingen die betrekking hebben op studenten zijn door Estland omgezet. Het land is daarmee strenger dan bijvoorbeeld Nederland dat slechts de helft van de bepalingen implementeerde. De voorwaarden hebben ondermeer betrekking op het beschikken over een geldig reisdocument, een ziektekostenverzekering, een bewijs van inschrijving aan een instelling van hoger onderwijs, het voldoende beheersen van de taal waarin de studie wordt aangeboden en de betaling van het collegegeld dat voor het volgen van de opleiding verschuldigd is.

Voor de behandeling van een aanvraag van een verblijfsvergunning 'studie' zijn in Estland leges verschuldigd. Met een bedrag van € 64 (2010) is Estland beduidend goedkoper dan Nederland (€ 433 in 2010).⁷ Estland heeft artikel 19, de kern van de richtlijn, niet geïmplementeerd en het dus niet mogelijk gemaakt dat tussen de immigratieautoriteiten en de onderwijsinstellingen overeenkomsten gesloten worden die zien op versnelling van de toelatingspro-

5 De enquête en bevraging zijn uitgezet in het kader van mijn promotieonderzoek. Voor het resultaat van de EMN-bevraging, zie: <http://emn.intrasoft-intl.com/>.

6 Bron: *Nuffic Landenmodule Estland*, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diplomawaardering/landenmodules>.

7 Bron: *Report on the application of Directive 2004/114 and impact assessment on au pairs and possible amendments to Directive 2004/114*, GHK, Brussel 2010.

cedures voor studenten. Ook artikel 8, dat de mobiliteit regelt van onderdanen van derde landen die al als student zijn toegelaten in een eerste lidstaat en die hun studie in een tweede lidstaat willen voortzetten, is door Estland niet geïmplementeerd.

Net als Estland kent ook Nederland een binair stelsel, waarin het wetenschappelijk onderwijs in beginsel wordt gegeven aan universiteiten, en het beroepsgericht onderwijs voornamelijk wordt aangeboden door hogescholen.

De Nederlandse wetgever was van oordeel dat veel van de vereisten en waarborgen in de Studentenrichtlijn waren terug te voeren op reeds bestaande wet- en regelgeving. Ter zake van de bepaling dat de student dient te beschikken over voldoende taalvaardigheden voor het volgen van de studie, alsmede de mogelijkheid de verblijfsvergunning in te trekken bij onvoldoende studievoortgang, is dan ook volstaan met het verwijzen naar de Gedragscode.⁸ Daarin is door de hoger onderwijssector de norm voor de studievoortgang geconcretiseerd,⁹ waarbij ook de redenen zijn vastgelegd die tot verschoonbaarheid kunnen leiden. Onderwijsinstellingen moeten de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) na afloop van ieder studiejaar informeren wanneer een student (zonder geldige reden) te weinig voortgang heeft geboekt, zodat eventueel de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.

Feitelijk is alleen de bepaling inzake de verkorte toelatingsprocedure geïmplementeerd. Nederland kende al een verkorte toelatingsprocedure op (onder meer) het gebied van studie, maar deze werd vanuit de beleidsregels overgeheveld naar het Voorschrift Vreemdelingen 2000.¹⁰ Sinds 2008 werkt de IND, voor de afgifte van verblijfsvergunningen met het doel 'studie', uitsluitend op basis van convenanten met onderwijsinstellingen, die als referent fungeren.¹¹ Op basis hiervan worden verblijfsvergunningen binnen een kortere termijn afgegeven en is de administratieve procedure voor de internationale student vereenvoudigd. Daarnaast is met ingang van 1 juni 2013 de Wet Modern migratiebeleid¹² van kracht, op grond waarvan de procedures voor het inreisvisum en de verblijfsvergunning zijn samengevoegd en internationale stu-

8 Stb. 2006, 458.

9 Opgenomen is dat ieder studiejaar minimaal vijftig procent van de nominale studiepunten moet worden behaald.

10 Het uitgangspunt (ingevolge rechtspraak van het Hof van Justitie) dat er sprake dient te zijn van een dwingend normatief kader – het beoogde implementatie-instrument moet voor particulieren duidelijk kenbare, rechtens afdwingbare rechten en verplichtingen kunnen scheppen – dwingt hiertoe.

11 Wijziging Voorschrift Vreemdelingen 2000, *Stcrt.* 11 juli 2008, nr. 132, p. 16.

12 Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure, *Stb.* 2010, 290.

denten direct een verblijfsvergunning toegekend krijgen die geldig is voor de gehele duur van de studie.

Niet gebonden lidstaten: Denemarken en Ierland

Ook in het Deense hoger onderwijs wordt onderscheid gemaakt tussen universiteiten die onderwijs tot en met de promotie verzorgen en hogescholen met hoger beroepsgerichte opleidingen. De voertaal in het onderwijs is Deens, maar een toenemend aantal programma's, vooral in het internationaal onderwijs, wordt in het Engels gegeven.¹³ Denemarken heeft haar hoger onderwijs in de laatste jaren aanzienlijk hervormd. Zo werd het collegegeld ingevoerd voor internationale studenten (van buiten de EU) en daarnaast een uitgebreid systeem van studiebeurzen in het leven geroepen.

Voor de afgifte van een verblijfsvergunning in Denemarken is noodzakelijk dat de internationale student staat ingeschreven aan een onderwijsinstelling en actief deelneemt aan het onderwijs. Op de onderwijsinstelling rust de verplichting de Vreemdelingendienst te informeren indien de internationale student niet actief deelneemt aan het onderwijsprogramma. In dat geval kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken.

In Ierland ligt de algemene verantwoordelijkheid voor het onderwijs en de inspectie daarvan bij het ministerie van Onderwijs. Instellingen zijn echter autonoom en stellen zelf de curricula vast. Zij hebben ook zelf de bevoegdheid academische graden te verlenen. Hoger onderwijs wordt verzorgd door universiteiten, *Institutes of Technology* en een reeks van kleinere, meestal gespecialiseerde instellingen, zoals de *colleges of education*. Al deze instellingen verzorgen hoger onderwijs, maar de universiteiten concentreren zich vooral op het wetenschappelijk onderwijs.¹⁴

De wet¹⁵ definieert de instellingen die graden mogen verlenen en internationale (non-EU) studenten mogen toelaten. Een non-EU student die in Ierland wil verblijven als voltijds student, moet zijn toegelaten tot een opleiding die is opgenomen in het *Internationalisation Register*,¹⁶ dat zowel graadverlenend onderwijs als *non-degree courses* (zoals taalcursussen) bevat. De Vreemdelingendienst registreert jaarlijks de internationale studenten. De verblijfsvergunning kan na afloop van het studiejaar uitsluitend worden verlengd wanneer de student een bewijsstuk bezit van voldoende studievoortgang, bijvoorbeeld een overzicht met examenuitslagen en een bewijs van inschrijving voor het volgende

13 Bron: *Nuffic Landenmodule Denemarken*, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diploma-waardering/landenmodules>.

14 Bron: *Nuffic Landenmodule Ierland*, raadpleegbaar via: <http://www.nuffic.nl/diploma-waardering/landenmodules>.

15 Qualifications (Education and Training) Act 1999.

16 Zie: <http://www.nqai.ie/internationalisation.html>.

studiejaar. Wanneer er onvoldoende studievoortgang gemaakt wordt, kan dat een weigering van de verlengingsaanvraag voor de verblijfsvergunning tot gevolg hebben.¹⁷

3. Kwaliteitsborging onderwijssector

De kwaliteitszorg van het onderwijsaanbod aan internationale studenten is in de hierboven beschreven vier Europese landen wettelijk geregeld. Echter, in aanvulling op de wettelijke bepalingen zijn gedragscodes van kracht, waarmee de hoger onderwijssector in deze landen vorm geeft aan die kwaliteitsborging en de voorlichting daarover.

Gebonden lidstaten: Estland en Nederland

De hoger onderwijsinstellingen en hun programma's in Estland zijn uitsluitend erkend op basis van nationale wetgeving. Zij mogen alleen door de Staat erkende diploma's verstrekken. Tot 2009 kende Estland een stelsel van opleidingsaccreditatie, dat daarna gewijzigd werd in een systeem dat bestaat uit een evaluatie van groepen van opleidingen enerzijds en een instellingsaccreditatie anderzijds. De onafhankelijke organisatie *Estonian Higher Education Quality Agency* ziet toe op de bevordering van de kwaliteit van de Estse hoger onderwijs.

Daarnaast geldt met ingang van 6 december 2007 de *Agreement on Good Practice in the Internationalisation of Estonia's Higher Education Institutions*.¹⁸ Het doel van deze gedragscode is de wens om, gelet op het belang van internationalisering in het hoger onderwijs, uitsluitend onderwijs van kwaliteit aan te bieden, internationale studenten te ondersteunen en alleen gemotiveerde studenten aan te trekken. De instellingen beloven door ondertekening van de code dat alle marketingactiviteiten die gericht zijn op internationale studenten voldoen aan de ethische normen uit de code. Het openbaar register van bij de Estse gedragscode aangesloten instellingen¹⁹ bevat 21 instellingen voor hoger onderwijs.²⁰ De code reguleert de informatievoorziening aan internationale studenten over bijv. de accreditatie van het onderwijs, de taaleis en het te behalen diploma. Ook zijn bepalingen opgenomen over visa, verblijfsvergunning en verzekeringen. Opvallend is dat de Estse gedragscode ook verplichtingen bevat in relatie tot (internationale) docenten, staf en onderzoekers,

17 Zie: [http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Guidelines%20for%20Colleges%20 %20August%202011.pdf/Files/Guidelines%20for%20Colleges%20%20 August%202011.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Guidelines%20for%20Colleges%20%20August%202011.pdf/Files/Guidelines%20for%20Colleges%20%20August%202011.pdf).

18 Zie: http://www.ern.ee/images/dokumendid/rahvusvahelistumine/agreement_best_practices.pdf.

19 Het register is te raadplegen via <http://www.studyinestonia.ee>.

20 Peildatum 7 augustus 2013. Estland kent 31 erkende instellingen voor hoger onderwijs.

o.a. over arbeidsovereenkomsten en het erkennen van buiten Estland behaalde kwalificaties.

De verblijfsvergunning voor studie kan worden ingetrokken op het moment dat een internationale student zijn of haar studie heeft beëindigd. Onderwijsinstellingen zijn verplicht de Vreemdelingendienst te informeren over het niet (met succes) deelnemen aan een significant deel van de studieactiviteiten, het annuleren van de studie, het beëindigen van de inschrijving door een internationale student of het afronden van zijn of haar studie. Ook in de Estse Gedragscode is opgenomen dat hoger onderwijsinstellingen verplicht zijn de Vreemdelingendienst te informeren indien een non-EU student zijn of haar inschrijving aan een onderwijsinstelling beëindigt voordat de studie is afgerond. In Nederland wordt zowel als het gaat om de onderwijsinstelling en het aangeboden onderwijs, als om de internationale student die wil worden toegelaten, nadrukkelijk ingezet op kwaliteit. In de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en de Vreemdelingenwet zijn door de overheid dan ook regels gesteld. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is verantwoordelijk voor de accreditatie van opleidingen. Hoger onderwijsinstellingen hebben geen accreditatieplicht, maar alleen studenten die zijn ingeschreven voor een geaccrediteerde opleiding kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering en ontvangen een erkende graad.

Begin deze eeuw deed zich een aantal schrijnende situaties voor bij de toelating van internationale studenten. Zo werden door onderwijsinstellingen in het buitenland studenten geworven op basis van onjuiste informatie over het onderwijs dat zij in Nederland zouden gaan volgen en de kosten die aan de opleiding verbonden waren.²¹ Ook schoot de kwaliteit van het onderwijsaanbod te kort en was de taalbeheersing Engels van de buitenlandse studenten (en docenten) onvoldoende.²² Tot slot was sprake van onregelmatigheden in de bekostiging door de overheid van instellingen voor hoger beroepsonderwijs ter grootte van bijna € 100 miljoen,²³ omdat buitenlandse studenten in de administratie werden opgevoerd die feitelijk niet of nauwelijks in Nederland studeerden (maar met name in België). Door ze echter (ook) een Nederlands diploma te verstrekken werden deze 'virtuele' studenten onder de Nederlandse bekostiging gebracht. De Nederlandse overheid dwong de hoger onderwijssector

21 Inspectie van het Onderwijs, *Interim-rapport Chinese studenten Hogeschool DOC*, Inspectierapport 2003a, Utrecht 2003, *Chinese studenten Hogeschool DOC, deelrapport resultaten dossieronderzoek*, Inspectierapport 2003b, Utrecht 2003 en *Chinese studenten aan de Hogeschool DOC: eindrapport*, Inspectierapport 2003c, Utrecht 2003.

22 Inspectie van het Onderwijs, *Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse vooropleiding*, Inspectierapport 2005-26, Utrecht 2005.

23 Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap, *Eerlijk delen I*, Utrecht april 2004 en *Eerlijk delen II*, Utrecht mei 2005.

dan ook om orde op zaken te stellen.²⁴ In aanvulling op wet- en regelgeving werd door de sector een gedragscode voor de werving van internationale studenten ontwikkeld, waarin regels werden vastgelegd over de verstrekking van transparante en gevalideerde informatie over de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de plaats die de geboden opleiding inneemt binnen het Nederlandse systeem.

De Gedragscode is per 1 mei 2006 in werking getreden. Om inzichtelijk te maken welke instellingen de Gedragscode hebben ondertekend, wordt door de overheid een openbaar²⁵ register bijgehouden. Toezicht op het handelen van de in het register opgenomen instellingen vindt plaats door een onafhankelijke Landelijke Commissie. Ook is in de Gedragscode voorzien in een klachtprocedure voor internationale studenten en andere belanghebbenden. Een instelling die de Gedragscode ondertekent, verplicht zich te houden aan daarin vastgestelde regels voor 'good practice'. Zo zijn er als het gaat om Engelstalig onderwijs minimale eisen vastgelegd betreffende de beheersing van de onderwijstaal van de opleiding of de daarvoor benodigde voorbereidingscursus en de beoordeling daarvan door middel van een beperkt aantal taaltoetsen. Ook op het gebied van het onderwijsaanbod zijn voorwaarden gesteld: opleidingen dienen in beginsel te zijn geaccrediteerd door de NVAO. Sluitstuk is de opgenomen bepaling dat instellingen de IND zullen informeren zodra een internationale student niet meer studeert. Met het staken van de studie valt immers meestal de basis onder het verblijfsrecht weg. Daarmee vormt de Gedragscode een aanvulling op het bestaande wettelijke kader.

Niet gebonden lidstaten: Denemarken en Ierland

Het Deense systeem van accreditatie is gebaseerd op de *Danish Act on the Accreditation Agency for Higher Education*, die het waarborgen en documenteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs aan de Deense onderwijsinstellingen tot doel heeft. De *Accreditation Agency for Higher Education* neemt besluiten over accreditatie van universitaire opleidingen en programma's van hoger beroepsonderwijs. In aanvulling daarop is in de periode 2007-2010 in samenwerking tussen de instellingen voor hoger onderwijs, de brancheorganisaties en de twee ministeries die op dat moment verantwoordelijk waren voor het hoger onderwijs, een tweetal gedragscodes ontwikkeld. Beide codes zijn in 2010 in werking getreden.

24 Ministerie van OCW, *Koers op kwaliteit. Internationaliseringsbrief hoger onderwijs*, Den Haag november 2004, *Kamerstukken II* 2004-2005, 29 800 VIII, nr. 72.

25 Zie: <http://www.internationalstudy.nl>. Er zijn 76 onderwijsinstellingen opgenomen (peildatum 7 augustus 2013).

Voor het hoger beroepsonderwijs geldt de *Code of Conduct for Danish Institutions of Higher Education under the Ministry of Education*. Het doel van de code is het formuleren en uitdragen van eenduidige ethische richtlijnen voor de werving, toelating en opleiding van internationale studenten. De code verduidelijkt dus de educatieve en financiële rechten van internationale studenten en moet bijdragen aan het waarborgen van de kwaliteit van de activiteiten met betrekking tot internationale studenten. De *Code of conduct for offering Danish university programmes to international students* geldt voor het wetenschappelijk onderwijs. De acht Deense universiteiten willen met de code de internationale samenwerking op het gebied van hoger onderwijs verbeteren en Denemarken in het buitenland promoten als een aantrekkelijke studiebestemming.

De beide gedragscodes bevatten bepalingen over marketing en rekrutering, accreditatie, de te behalen graad, taaleisen alsmede de toegankelijkheid van actuele en betrouwbare informatie over de opleiding, de waarde van het diploma, de kosten van de opleiding, de verblijfsvergunning en de tewerkstellingsvergunning. Bovendien zijn er bepalingen opgenomen die zien op de studievoortgang en afmelding bij de Deense IND.

Er zijn contacten geweest met Nederland bij de ontwikkeling van de gedragscodes. Dat verklaart dan ook dat de Deense code voor de universiteiten tekstueel overeenkomsten vertoont met de code zoals die in Nederland geldt. Er is in Denemarken geen openbaar register van bij de gedragscodes betrokken onderwijsinstellingen, maar de beide codes zijn verplicht voor alle instellingen die vallen onder de ministeries van Onderwijs alsmede van Wetenschap, Technologie en Innovatie.

In Ierland is geen overkoepelend accreditatieorgaan voor het hoger onderwijs. Verschillende organisaties evalueren het kwaliteitszorgsysteem of beoordelen de kwaliteit van opleidingen van de universiteiten en de *Institutes of Technology*. Daarnaast kunnen afzonderlijke opleidingen worden geaccrediteerd door beroepsgenootschappen, zoals het *Institution of Engineers of Ireland*, dat technische opleidingen accrediteert.

In september 2009 is in Ierland de *Provision of education to international students: Code of Practice and Guidelines for Irish Higher Education Institutions* van kracht geworden. De code moet, door het beschrijven van de standaarden, normen en minimale eisen, de onderwijsinstellingen in staat stellen de eigen maatregelen af te zetten tegen sectorbreed overeenkomen criteria. In de code is de minimale eis op het gebied van zorgvuldige reclame-uitingen en de kwaliteit van het onderwijsaanbod opgenomen, en de verplichting om actuele en uitgebreide informatie te bieden, o.a. met betrekking tot de toelatingseisen, waaronder de taaleis. Datzelfde geldt voor de kosten van studie en leges, en de bescherming van de student tegen academische en financiële schade in ge-

val van het opheffen van of het gebrek aan de kwaliteit van de opleiding. Maar ook de hulp bij en zorg voor adequate huisvesting is erin geregeld.

4. Studentenrichtlijn: toename van de mobiliteit naar en binnen Europa?

Met de Studentenrichtlijn wil de Europese Commissie van Europa een “wereldcentrum voor onderwijs en beroepsopleiding van topkwaliteit” (preambule, onder 6) maken door uniformering van de verblijfsvoorwaarden (inclusief mobiliteit) en verblijfstitels alsmede de regels betreffende de procedure (artikel 1). Door de toelatingsprocedures te vereenvoudigen en te versnellen en de mobiliteit binnen de Europese Unie te vergemakkelijken, kan Europa de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld worden. Mobiliteit is het centrale aspect van de Studentenrichtlijn. Het gaat overigens uitsluitend om studenten van buiten de EU; het vrije verkeer van Europese studenten wordt in de Verblijfsrichtlijn²⁶ geregeld. Sinds enkele jaren worden binnen Europa statistieken bijgehouden; welk beeld ter zake van de nagestreefde mobiliteit blijkt daaruit?

De instroom van non-EU studenten in de gebonden landen Estland en Nederland neemt elk jaar toe (gezamenlijke instroom van 9.189 studenten in 2008 naar 11.171 studenten in 2012). Ook Ierland laat een stijging zien van 12.538 studenten in 2008 naar 16.828 studenten in 2012; zonder gebonden te zijn aan de Studentenrichtlijn wordt het doel ervan behaald. In Denemarken daalde de instroom extreem van 19.279 studenten in 2008 tot 6.068 studenten in 2010, maar inmiddels is ook daar voorzichtig weer een stijgende lijn ingezet (2012: 6.535 studenten). Het land is ook niet aan de Studentenrichtlijn gebonden, maar ook de oorzaak van de daling (invoering collegegelden) ligt buiten de onderwerpen die door de richtlijn gereguleerd worden.

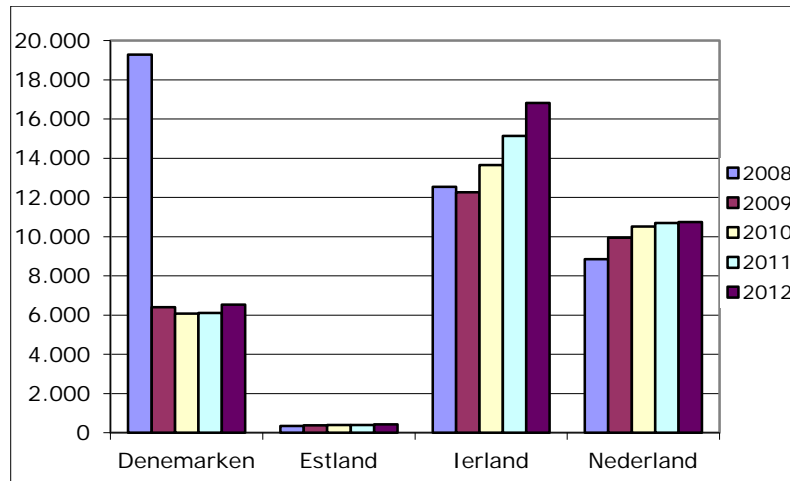
De Studentenrichtlijn introduceerde het vrije verkeer voor non-EU studenten binnen Europa (voor zover de gewenste en voltooide studie op elkaar aansluiten) terwijl dat daarvoor uitsluitend voor EU-onderdanen gold. In de praktijk is er echter nog wel sprake van hindernissen en obstakels op het gebied van visa en verblijfsvergunningen. Het lijkt er dan ook op dat met de richtlijn de vergemakkelijking van de mobiliteit binnen Europa nauwelijks gerealiseerd is. In haar voorstel tot wijziging van de Studentenrichtlijn²⁷ wordt door de Europese Com-

26 Richtlijn 2004/38/EG d.d. 29 april 2004, PbEG L 229/35 d.d. 29 juni 2004.

27 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, bezoldigde en onbezoldigde stages, vrijwilligerswerk of au-pairactiviteiten, COM (2013) 151 definitief, Brussel, 25 maart 2013.

missie dan ook een aantal concrete en verdergaande maatregelen aangekondigd om dit doel alsnog te bereiken.

*Aantal eerste verleningen verblijfsvergunning voor studie per jaar, 2008-2012*²⁸



5. Overeenkomsten en verschillen tussen de gedragscodes

Wanneer de vijf gedragscodes uit de vier Europese lidstaten naast elkaar gezet worden, valt op dat ze alle aan het begin van deze eeuw ontstaan zijn, binnen een tijdsbestek van slechts enkele jaren (periode 2006-2010). Maar er zijn meer parallellen te trekken. De gedragscodes zijn alle opgesteld door vertegenwoordigers van instellingen voor hoger onderwijs. Eigenaar zijn de brancheorganisaties, al waren ook de nationale overheden betrokken bij de totstandkoming van de codes. De gedragscodes hebben zonder uitzondering betrekking op alle internationale studenten en maken daarbij geen onderscheid tussen studenten vanuit de EU of van daarbuiten. In Estland is de gedragscode daarnaast nadrukkelijk ook gericht op internationale onderzoekers en docenten.

Voorlichting en waarborging van de kwaliteit van het onderwijs aan internationale studenten zijn de belangrijke onderwerpen in de gedragscodes van de vier landen. In Denemarken, Estland en Nederland bestaat een duidelijke relatie tussen de gedragscode en de verlening van verblijfsvergunningen aan dit type vreemdelingen. In Nederland is opname in het register van de gedragscode zelfs randvoorwaardelijk voor de afgifte van visa en vergunningen voor studiedoeleinden. Daarnaast bevatten de codes in deze landen een meldingsplicht voor onderwijsinstellingen om de bevoegde autoriteit te informeren

²⁸ Bron: Eurostat.

wanneer een internationale student zijn studie staakt of onvoldoende studievoortgang maakt. Alleen de Ierse code bevat op dit punt geen bepalingen.

Verschillen tussen de gedragscodes zijn er ook. Opvallend is bijvoorbeeld het verschil in aard van de regeling. Deelname aan de gedragscodes is in Denemarken en Nederland verplicht. In Estland is deelname aan de gedragscode vrijwillig, al is een bepaling opgenomen die stelt dat alle openbare instellingen voor hoger onderwijs de gedragscode dienen te ondertekenen. In Ierland is deelname aan de gedragscode geheel vrijwillig.

Ook op het gebied van de rechtsbescherming voor internationale studenten bestaan tussen de landen grote verschillen. De Deense en Estse gedragscodes bevatten geen klachtprocedure zoals de gedragscodes in Nederland en Ierland. In de Deense code voor het hoger beroepsonderwijs is alleen bepaald dat het de verantwoordelijkheid is van de instellingen om zich te allen tijde aan de code te houden. In Ierland maakt de naleving van de code onderdeel uit van de periodieke externe kwaliteitszorg van de onderwijsinstelling. In de Estse gedragscode zijn geen bepalingen opgenomen die zien op de naleving ervan. Anders dan in de Nederlandse code, waarin is voorzien in toezicht door een onafhankelijke Landelijke Commissie die bevoegd is maatregelen en sancties op te leggen, blijft in de andere landen onduidelijk wat er gebeurt bij niet-naleving van de code of codebepalingen.

6. Tot slot

In antwoord op de in de eerste paragraaf opgeworpen vragen kan gesteld worden dat vier Europese lidstaten een door de sector ontwikkelde en in aanvulling op nationale wetgeving geldende gedragscode op het terrein van internationale studenten kennen. Daarmee is de Nederlandse situatie niet uniek, al heeft Nederland wel het meest vergaand de wetgeving aan de zelfregulering verbonden, door vast te leggen dat de (blijvende) opname in het register van de Gedragscode randvoorwaardelijk is voor de verlening van verblijfsvergunningen 'studie'.

In relatie tot de Studentenrichtlijn is opmerkelijk dat ook in lidstaten die niet aan de richtlijn gebonden zijn, een gestaag stijgende lijn te zien is van het aantal inkomende internationale studenten van buiten de EU. De aantallen in Ierland zijn hoog en blijven stijgen, terwijl Denemarken alleen geconfronteerd werd met een drastische daling van het aantal studenten, nadat het collegegeld werd ingevoerd.

De politieke achtergrond van de totstandkoming van de gedragscodes in de vier landen is de nationale strategie om het land als een aantrekkelijke studiebestemming te positioneren. Deze strategie, veelal ontwikkeld in samenwerking met de onderwijsinstellingen, relevante organisaties en ministeries, is gericht op het aantrekken van de meest bekwame en best gekwalificeerde stu-

denten, het aantrekkelijker maken van het land en de instellingen op de internationale markt voor de werving van studenten en onderzoekers en het voldoen aan de behoeften van de nationale arbeidsmarkt door het aantrekken van zeer getalenteerde internationale studenten.

Elke lidstaat ontwikkelde het hoger onderwijs als merk in nationaal promotiemateriaal en bij de ondersteuning van de activiteiten op institutioneel niveau. Zo wordt bijvoorbeeld door de website 'Study in'²⁹ informatie voor internationale studenten verstrekt over de verschillende studiemogelijkheden. 'Study in' vormt daarmee het belangrijkste nationale platform voor de promotie van een land als een aantrekkelijke studiebestemming.

Ik heb Roel Ieren kennen als een man die steeds oog en zorg heeft voor de positie van vreemdelingen. Hij zal dan ook van mening zijn dat er reden is om kritisch te blijven als het gaat om het beleid van de nationale overheden en de onderwijsinstellingen, dat primair is gericht op het laten stijgen van het percentage inkomende studenten. Internationale studenten zijn overwegend jonge mensen in een vreemd land. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en onderwijsinstellingen om hen niet slechts in procedurele en financiële zin te faciliteren, maar daarbij ook zorg te dragen voor een adequate voorlichting over kosten van studie en levensonderhoud, kwaliteit van het aangeboden onderwijs, toelatingseisen en huisvesting. Eerste zorg moet de bescherming van de zwakkere positie van de student zijn. Financiële motieven maken het voor onderwijsinstellingen echter aantrekkelijk om de grenzen op te zoeken. Maar vanuit een welkome houding moeten ook de motieven van de vreemdelingen gewogen worden. De studieroute is relatief eenvoudig, en moet geen toegang bieden aan vreemdelingen die om andere redenen naar Europa willen komen.

29 Zie: <http://www.studyindenmark.dk/>, <http://www.studyinestonia.ee>, <http://www.studyinireland.ie> en <http://www.studyinholland.nl>.